L'habitat en bref
collection synthèse d'études et de recherches
POLITIQUES D'HABITATION COMPARÉES
Décembre 2006 | N° 30

Après plusieurs virages en matière de logement : **la politique britannique vise un nouvel équilibre**

INTRODUCTION

Au cours des dernières décennies, l'évolution des interventions en matière d'habitation de la Grande-Bretagne (le Royaume-Uni sans l'Irlande du Nord) a été marquée par des changements de cap assez radicaux. Ce pays, qui compte encore l'un des plus vastes parcs de logements sociaux d'Europe, a connu une période de profonde remise en question et de transformation de l'ensemble de ses politiques, pour en venir, plus récemment, à rechercher un équilibre qui fait davantage consensus.

On trouve une description de cette évolution dans un chapitre de l'étude sur les politiques et les interventions en habitation de divers pays occidentaux, que la Société d'habitation du Québec (SHQ) a demandé à l'INRS–Urbanisation, Culture et Société d'effectuer, afin d'éclairer l'élaboration de mesures à prendre dans le contexte québécois. Ce genre d'études, il est bon de le souligner, ne vise aucunement à chercher des modèles directement transposables, mais plutôt à tirer des enseignements utiles d'expériences faites ailleurs, en tenant compte des ressemblances et des différences de contextes.

Coéditée par la SHQ et les Presses de l'Université Laval, l'étude a été réalisée essentiellement entre 2001 et 2003. Elle n'a aucune prétention à l'exhaustivité. L'équipe de chercheurs a retenu un éventail d'interventions et de programmes jugés particulièrement significatifs des tendances qui ont marqué les récentes décennies, à la fois dans les orientations et dans les modèles de mise en œuvre des politiques publiques touchant l'habitat.

L'étude se compose de deux parties. La première comprend un examen des politiques et des interventions en habitation par pays en distinguant deux grandes zones géographiques, l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et l'Europe (France, Grande-Bretagne et autres pays d'Europe). La deuxième partie est consacrée à l'analyse comparative proprement dite : elle tire les principales leçons de l'ensemble de l'exercice, reprises également, en résumé, dans la conclusion. Les éléments de la présente synthèse sont tirés du chapitre sur la Grande-Bretagne. (On trouvera dans d'autres numéros de *L'habitat en bref* des synthèses correspondant à d'autres composantes de l'étude.)

LE CONTEXTE D'INTERVENTION

Le gouvernement britannique définit les grandes orientations des politiques qui s'appliquent dans le domaine du logement, en interrelation avec les politiques sociales. Il mandate en outre une société d'État, la Housing Corporation, pour subventionner et encadrer les organismes à but non lucratif gestionnaires de logements sociaux.

La Grande-Bretagne a connu historiquement l'existence d'un secteur de logement social municipal très étendu (appelé *council housing*). Toutefois, à la suite d'un virage politique marquant survenu en 1979, le champ d'action des municipalités a été réduit systématiquement. À partir de 1988, les municipalités ne reçoivent plus de subventions de l'État pour le logement et le rôle de développement du logement social est transféré progressivement des municipalités à des propriétaires sociaux agréés, organismes à but non lucratif qui doivent avoir recours au marché privé pour leur financement, même s'ils reçoivent aussi des subventions de la Housing Corporation.

Après 1995, les municipalités ont retrouvé en partie leur rôle en matière de logement — elles doivent s'assurer que des logements sociaux sont réalisés sur leur territoire afin de répondre aux besoins locaux —, mais ce rôle est redéfini davantage comme « facilitateur » plutôt que promoteur de logements.

UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE

Mise en contexte historique : les politiques de logement antérieures à 1979

Depuis la fin de la Première Guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1970, la politique de logement en Grande-Bretagne se caractérise essentiellement par une double approche. D'une part, l'État favorise l'accession à la propriété par les couches moyennes en facilitant le développement d'un marché hypothécaire, par des initiatives fiscales telles que la déductibilité des intérêts hypothécaires et en réduisant les frais associés à l'achat d'une maison.

D'autre part, par des subventions versées aux municipalités, il amorce un vaste programme de construction de logements sociaux de compétence municipale. Le logement municipal dessert alors des clientèles mixtes, puisqu'il n'y a pas de plafond de

Québec

revenu. À la fin de cette époque, presque un tiers des logements britanniques se trouvent dans le secteur municipal. Entretemps, le secteur locatif privé à but lucratif devient progressivement très marginal.

De 1979 à 1995 : des réformes radicales

Dès son arrivée au pouvoir en 1979, le gouvernement conservateur amorce un virage radical dans les politiques d'habitation. L'objectif proposé au départ, au nom du grand dessein de la « démocratie de propriétaires », est d'éliminer le logement social en faveur de la propriété d'occupation, qui serait désormais accessible à la quasi-totalité des ménages à revenu modeste. Il est alors prévu de procéder à la vente de millions d'unités, autant que possible à leurs locataires, en vertu du programme Right to Buy qui offrait des rabais allant jusqu'à 60 % (pour une maison) ou 70 % (pour un appartement) de leur valeur marchande. Dans le cas des logements détériorés, on incite les municipalités à les vendre à des promoteurs privés à des fins de rénovation et de revente en propriété d'occupation.

Le droit à l'achat connaît rapidement une grande popularité — plus du quart des logements municipaux qui existaient en 1980 ont été vendus à leurs occupants —, mais le rythme des ventes s'affaiblit dès la fin des années 1980 ; le bassin d'acheteurs potentiels diminue, de même que l'intérêt de l'offre restante de logements. D'autres mesures plus modestes, dont la formule appelée Shared Ownership selon laquelle le titre de propriété est partagé entre un propriétaire bailleur et l'occupant, sont également mises de l'avant dans la poursuite du même objectif d'accession élargie à la propriété. En parallèle, le gouvernement central adopte des mesures visant à réduire le champ d'action des municipalités en matière de logement social. Les subventions versées pour les coûts d'exploitation sont réduites de beaucoup et il en est de même des fonds nécessaires à l'entretien ou à la remise en état des logements existants.

Au cours des années 1980 toutefois, le gouvernement en vient à renoncer à son intention initiale d'éliminer le logement social et soutient plutôt modestement la réalisation de logements par les associations de logements à but non lucratif. Le rôle de ce secteur demeure néanmoins marginal jusqu'en 1988, alors que survient un autre virage radical : le Housing Act met en place un système qui devait permettre aux associations de logements de prendre progressivement en charge la réalisation et la gestion de l'ensemble des logements sociaux. Les associations de logements devront désormais financer une partie croissante de leurs achats et rénovations en recourant à un financement privé. Les projets des associations sont soumis à la Housing Corporation, qui accorde aux projets approuvés des subventions de capital. Ces subventions, établies à 75 % du coût de réalisation en 1988, sont réduites progressivement et se situaient à 54 % en 1997.

Le programme Large Scale Voluntary Transfers (LSVT) encadre le transfert des logements sociaux des municipalités aux associations de logements ; on favorise surtout les transferts à grande échelle (par tranches de 500 logements et plus). Les locataires affectés conservent leur sécurité d'occupation ainsi que le droit d'achat, et les loyers sont réglementés pour cinq ans. Au-delà de cette période toutefois, le loyer, qui était auparavant fixé à des niveaux abordables par des agents de loyers locaux, est désormais déterminé par les associations et doit refléter l'évolution des loyers du marché. Mais les locataires à faible revenu sont protégés de ces augmentations par l'élargissement du programme d'allocation logement, le Housing Benefit (voir l'encadré). La déréglementation des loyers est aussi appliquée au secteur locatif privé à but lucratif, en espérant que cette mesure aide à relancer le marché, ce qui se produit, mais seulement pour le segment « de luxe ». Les municipalités sont elles aussi incitées à rompre avec le système traditionnel de fixation des loyers et à aligner ceux-ci sur les valeurs marchandes.

LES POLITIQUES ACTUELLES : VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE

De 1995 à 1999 : l'amorce d'une orientation plus européenne

Plusieurs éléments de la politique conservatrice de logement ont été maintenus par le gouvernement travailliste élu en 1997. Celui-ci se distingue toutefois du gouvernement précédent par son orientation qu'on peut qualifier de plus « européenne » et par la recherche d'un équilibre entre les tendances qui ont prévalu antérieurement.

Le souci de contrôler les dépenses publiques continue à influer sur les politiques d'habitation ; les transferts de logements sociaux se poursuivent et entraînent la création de nouvelles associations de logements à un rythme soutenu. Les aspects nouveaux ont trait surtout à la priorité accordée à l'approche intersectorielle de lutte contre l'exclusion et à l'accent mis sur le rôle du niveau local, dans la promotion de la cohésion sociale ; cette thématique est omniprésente dans la nouvelle politique d'habitation lancée en décembre 2000.

Depuis 1996, les associations de logements sont appelées des Registered Social Landlords (RSL), ce qu'on peut traduire par « propriétaires sociaux agréés ». L'éventail d'organismes admissibles aux subventions de la Housing Corporation est élargi pour désormais inclure une plus grande diversité de modèles, allant jusqu'à la gestion conjointe par des représentants des OBNL, des municipalités et des locataires. Les loyers des logements sociaux gérés par les RSL sont à nouveau réglementés afin de contrer la dégradation de l'accessibilité financière au logement et la montée en flèche de la facture du Housing Benefit (+ 130 % entre 1992 et 1997). Les loyers sont censés demeurer légèrement en dessous du loyer du marché dans la région concernée.

De 1985 à 2000, près de 500 000 logements ont été transférés à des propriétaires sociaux agréés. Toutefois, le secteur municipal conserve encore la gestion de la majorité du parc social. En outre, les municipalités sont chargées de veiller aux besoins essentiels de logement sur leur territoire, notamment en ce qui concerne les sans-abri auxquels elles ont toujours l'obligation de fournir

L'ALLOCATION LOGEMENT, UN PILIER DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT SOCIAL

Le système britannique d'allocation logement (Housing Benefit) est administré par les municipalités, mais la grande majorité du financement provient du ministère responsable de la Sécurité sociale. L'allocation est accessible aux locataires à revenu faible ou modeste, qu'ils résident dans un logement social ou dans le secteur privé à but lucratif. L'allocation sert à combler la différence entre le loyer et ce que le ménage est en mesure de payer en tenant compte de ses ressources et de ses besoins (il n'existe toutefois aucune version officielle quant aux taux d'effort acceptables). On calcule la différence entre le revenu réel du ménage et le revenu minimal dont il doit disposer pour subvenir à ses besoins essentiels ; si le solde est de zéro ou négatif, le ménage reçoit une allocation logement égale à 100 % du loyer. Lorsque le solde est positif, le montant de l'allocation est diminué de 65 % de l'excédent. L'allocation peut aussi être versée aux propriétaires occupants à faible revenu dans certains cas afin de payer une partie des intérêts hypothécaires.

L'allocation est normalement versée au locataire, sauf dans le cas des locataires du secteur municipal dont le loyer est réduit du montant de l'allocation. Son effet sur les taux d'efforts est important. En 1995-1996, dans le secteur locatif privé à but lucratif, les bénéficiaires voient leur taux d'effort passer en moyenne de 27 % à 18 %. Dans le parc neuf de logement social réalisé par les propriétaires sociaux agréés (à but non lucratif), 70 % des nouveaux locataires la reçoivent et le taux d'effort des récipiendaires est en moyenne de 15 % (1997).

Malgré la réduction des plafonds de loyer et les limites d'accès pour certaines catégories de ménages, le programme demeure coûteux : il représente 12 % de l'ensemble des dépenses publiques de la sécurité sociale et équivaut à plus de 1 % du PIB. En mai 1998, 4,5 millions de ménages locataires en étaient bénéficiaires : 58 % vivaient dans le parc municipal, 19 % étaient locataires des OBNL et 22 %, du secteur privé à but lucratif.

un logement (à certaines conditions). Le rôle de planification stratégique des municipalités en matière de logement est renforcé, leur permettant notamment de choisir comme partenaires les organismes qui se conformeront aux objectifs des plans stratégiques.

Dans une perspective de « viabilité » de la propriété, le programme Homebuy mis en place en 1999 soutient l'accession à la propriété de ménages à revenu modeste, tout en favorisant la mixité sociale. L'acheteur obtient d'abord un financement hypothécaire pour 75 % de la valeur du logement, après quoi il peut obtenir un prêt sans intérêt pour l'autre 25 %. Le prêt est émis par un RSL qui reçoit une subvention gouvernementale à cette fin. L'acheteur n'a à rembourser ce prêt qu'au moment de la revente, mais il doit rembourser 25 % de la valeur de revente.

Vers des approches mieux intégrées face aux défis de l'exclusion sociale

Les HLM vendues en vertu du Right to Buy ont été, pour l'essentiel, des logements de meilleure qualité ou mieux situés. L'accession à la propriété prive le parc social d'une bonne partie de ses clientèles traditionnelles. Dans un contexte de bipolarisation socioéconomique accrue et de diversification des ménages, dont un nombre croissant dépendent de l'aide sociale, le logement social ainsi qu'une partie du parc locatif privé à but lucratif sont devenus de plus en plus des lieux de concentration de ménages très pauvres faisant face à divers types d'exclusion. C'est cette dynamique à dimensions multiples qu'on qualifie de « résidualisation » du logement locatif et qui se manifeste notamment par l'évolution du statut d'emploi des ménages : en Angleterre, entre 1977 et 1999, le pourcentage des soutiens de ménages du parc social occupant un emploi à temps plein est passé de 52 % à 23 %.

En 1998, le gouvernement crée la Social Exclusion Unit (SEU), qui relève directement du bureau du Premier ministre et dont le mandat est transversal, regroupant tous les ministères concernés ainsi que des représentants des autorités locales, du secteur associatif et du milieu des affaires. La SEU met sur pied une panoplie d'initiatives de recherche et d'interventions partenariales, dans le but de s'attaquer aux multiples formes d'exclusion et d'aborder ensemble la relance des économies locales et la revitalisation des quartiers marginalisés, notamment par l'intermédiaire de la National Strategy for Neighbourhood Renewal.

La remise en état des logements sociaux existants est perçue comme étant l'un des principaux défis à relever par le gouvernement, qui annonce en 1997 son intention de résoudre ce problème

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES MÉNAGES SELON LE MODE D'OCCUPATION, ANGLETERRE (EN MILLIERS ET EN POURCENTAGE)

Année	Changements politiques	Propriété d'occupation	Logement social			Locatif privé à but lucratif	Total
			municipal	propriétaire social agréé	total		
1981	Répercussions du « Right to Buy »	9 860 (58 %)	5 095 (30 %)	365 (2 %)	5 461 (32 %)	1 904 (11 %)	17 225 (100 %)
1988		12 248 (66 %)	4 246 (23 %)	460 (2 %)	4 706 (25 %)	1 702 (9 %)	18 656 (100 %)
1991		13 050 (68 %)	3 872 (20 %)	564 (3 %)	4 435 (23 %)	1 824 (9 %)	19 309 (100 %)
1995-1996	Répercussions des transferts du municipal vers les OBNL privés et du rôle accru des OBNL dans la construction neuve	13 503 (68 %)	3 494 (18 %)	910 (5 %)	4 404 (22 %)	2 011 (10 %)	19 918 (100 %)
1998-1999		14 027 (69 %)	3 324 (16 %)	1 028 (5 %)	4 352 (21 %)	2 044 (10 %)	20 423 (100 %)
1999-2000		14 207 (69 %)	3 137 (15 %)	1 161 (6 %)	4 298 (21 %)	2 099 (10 %)	20 603 (100 %)

Source : *English Housing Survey* (les données pour 1999-2000 étaient préliminaires).

dans les dix prochaines années. Une série de programmes doivent assurer la revitalisation des ensembles résidentiels, tout en intégrant les dimensions physiques et sociales de l'habitat. Il s'agit d'abord de promouvoir la mixité sociale et le décloisonnement des modes d'occupation au sein des ensembles d'habitation auparavant constitués exclusivement de HLM, de même que dans les sites industriels rezonés à des fins résidentielles.

Par suite des transferts, les propriétaires sociaux agréés ont pris en charge de nombreux ensembles d'habitation aux prises avec de graves problèmes sociaux. Pour y faire face, les RSL sont appelés à fournir des services spécialisés (selon la formule appelée Housing Plus). Dans le même esprit, la présentation d'un plan d'action pour une communauté viable doit accompagner les demandes de subventions pour la réalisation des logements sociaux ainsi que les demandes de transfert du secteur municipal vers les RSL. Toutes ces mesures visent à favoriser un meilleur arrimage entre le développement social et la régénération du cadre bâti.

Dans le secteur locatif privé, où se posent les problèmes les plus aigus en matière de conditions de logement (19,3 % des logements dans ce secteur étaient considérés inadaptés à l'habitation en 1996), le système actuel de subventions pour la rénovation est défini par le Housing Grants, Construction and Regeneration Act de 1996, qui laisse aux autorités locales du logement une assez grande liberté dans l'attribution des subventions. Par ailleurs, les autorités locales n'agissent pas seulement au niveau des propriétés individuelles, mais sont aussi à même de mener des projets de rénovation à l'échelle de zones entières, dans le cadre des Renewal Areas.

CONCLUSION

Après des décennies de changements plus ou moins radicaux, la politique du logement de la Grande-Bretagne paraît retrouver depuis quelques années un équilibre qui se situe dans le courant dominant des politiques publiques européennes. Son parc social demeure tout de même l'un des plus étendus de l'Europe et il est encore majoritairement géré par les municipalités, malgré le transfert progressif de larges segments à ses occupants ou à des propriétaires sociaux agréés. Par suite de la diversification des modèles de gestion du logement social, le secteur à but non lucratif s'affirme comme un acteur de premier plan, capable de développer et de gérer un vaste parc de logements tout en jouant un rôle social complémentaire à celui des autres secteurs. Toutes les interventions, incluant un système étendu et généreux d'allocation logement qui doit composer avec l'inflation des prix résidentiels, demeurent cependant très coûteuses pour les finances publiques.

Dans le contexte actuel, le défi dominant devient celui de l'intégration des actions publiques et privées visant la revitalisation des secteurs détériorés. La nouvelle politique de l'habitation préconise l'adoption d'une approche intégrée de lutte contre l'exclusion, caractérisée par l'accent mis à la fois sur la promotion de la mixité au sein des quartiers et sur la viabilité sociale, économique et environnementale de l'habitat.

Depuis quelques années, les municipalités ont retrouvé une marge de manœuvre en matière de logement social. Leur rôle de planification stratégique est renforcé, mais elles doivent agir principalement à l'intérieur de partenariats avec le secteur à but non lucratif. Elles doivent de plus contribuer à concrétiser la nouvelle politique d'habitation sur le plan local, en favorisant une plus grande intégration des interventions publiques en matière de logement, d'aménagement et de développement.

PUBLICATION

ROSE, Damaris, avec la collaboration d'Anne REVILLARD ; INRS–Urbanisation, Culture et Société. « La Grande-Bretagne », dans Francine DANSEREAU (sous la coordination de), ***Politiques et interventions en habitation : analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe : 127-155***. Société d'habitation du Québec et Presses de l'Université Laval. 2005.

Réalisé dans le cadre de la programmation de recherche de la Société d'habitation du Québec, cet ouvrage est disponible au Centre de documentation de la Société :

Québec : **418 646-7915**
Montréal : **514 873-9612**
Sans frais : **1 800 463-4315**
Site Internet : **www.habitation.gouv.qc.ca**

CHARGÉ DE DOSSIER (SHQ)

Jacques TRUDEL, conseiller principal – développement de l'expertise, Direction de la planification, de la recherche et de la concertation.

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est l'organisme du gouvernement québécois responsable des politiques et des programmes en matière d'habitation. De par sa Loi, la Société a la responsabilité d'aviser la ministre des Affaires municipales et des Régions sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec. Aux fins de son mandat, la Société exécute ou fait exécuter des recherches, études, enquêtes ou inventaires sur les besoins et les conditions d'habitation de la population et en assume la diffusion auprès de ses partenaires.

Selon la mission qui lui est confiée, en plus de faciliter aux citoyens l'accès à un logement adéquat et de promouvoir l'amélioration de l'habitat, la Société doit favoriser le développement et la reconnaissance du savoir-faire québécois en habitation. Elle est ainsi habilitée à servir de référence et à jouer un rôle de catalyseur dans la recherche en habitation au Québec, en collaboration avec l'ensemble des intervenants du secteur.

Dépôt légal – 2006
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1495-0529 L'habitat en bref (Imprimé)
ISSN 1911-1770 L'habitat en bref (En ligne)
© Gouvernement du Québec

Société d'habitation Québec